Office national de l'énergie | National Energy Board

Rapport de l'Office national de l'énergie

Pipelines Enbridge Inc.

OH-002-2015

Volume I : Décisions et recommandations

Avril 2016

Installations

Canada

Office national de l'énergie

Rapport de l'Office national de l'énergie

Relativement à une demande de

Pipelines Enbridge Inc.

Demande datée du 5 novembre 2014 visant le projet de remplacement de la canalisation 3

OH-002-2015

Volume I : Décisions et recommandations

Avril 2016

Autorisation de reproduction
Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Afin d'obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication pour diffusion à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à info@neb-one.gc.ca.

Permission to Reproduce
Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2016
représentée par l'Office national de l'énergie
N° de cat. NE4-4/2016-2F

ISBN 978-0-660-04895-6

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8
Courriel : publications@neb-one.gc.ca
Télécopieur : 403-292-5503
Téléphone : 1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
Deuxième étage

Imprimé au Canada

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2016 as represented by the National Energy Board
Cat No. NE4-4/2016-2E

ISBN 978-0-660-04894-9

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
517 Tenth Avenue S.W.
Calgary, Alberta T2R 0A8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Second Floor

Printed in Canada

Volume I – Table des matières

1.1 Introduction 1
1.2 Contexte du programme de remplacement de la canalisation 3 2
1.3 Rôle de l'Office national de l'énergie 3
1.4 Évaluation environnementale et socioéconomique 4
1.4.1 Conclusion de l'Office au sujet de l'évaluation environnementale 4
1.4.2 Processus d'évaluation environnementale de l'Office 5
1.5 Désaffectation de la canalisation 3 existante 6
1.5.1 Conclusion de l'Office au sujet de la désaffectation 6
1.5.2 Recommandation du comité d'audience à l'égard de principes directeurs sur la désaffectation 7
1.5.3 Conditions relatives à la désaffectation imposées par l'Office 8
1.6 Opinions et préoccupations des groupes autochtones 10
1.6.1 Opinion de l'Office quant à l'importance d'une consultation continue des groupes autochtones 11
1.6.2 Recommandation du comité d'audience à l'égard de principes directeurs sur la surveillance par des groupes autochtones 13
1.7 Recommandations et décisions relatives au projet 13
1.7.1 Recommandations formulées en vertu de l'article 52 de la *Loi* et de la LCEE (2012) 13
1.7.2 Décision rendue en vertu de l'article 58 de la *Loi* 14
1.7.3 Décision rendue en vertu de l'article 45.1 du *Règlement* 15

1.1 Introduction

Après avoir examiné et soupesé tous les éléments de preuve versés au dossier, l'Office national de l'énergie a conclu que le programme de remplacement de la canalisation 3 (le projet) est dans l'intérêt public général des Canadiens. L'Office est en outre d'avis que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants avec la mise en œuvre des mesures d'atténuation prévues et l'application des conditions qu'il a lui-même imposées.

Le projet prévoit la mise hors service, sur une distance approximative de 1 067 kilomètres, d'un pipeline vieillissant entre Hardisty, en Alberta, et Gretna, au Manitoba, pour le remplacer par une nouvelle canalisation construite dans le respect des normes actuelles, ce qui accroîtra le degré de sécurité procuré par le réseau en place. Par ailleurs, l'Office impose des conditions précises en vue d'une sécurité encore accrue, d'une meilleure protection de l'environnement et d'une plus grande consultation de tous ceux touchés par le projet. Comme c'est le cas pour tous les pipelines qu'il réglemente, l'Office veillera à ce que ces conditions, de même que les autres exigences réglementaires qui s'appliquent, soient respectées.

Le volume I du présent rapport expose le contexte du projet, le rôle de l'Office et certains des facteurs clés qu'il a évalués au moment de déterminer si le projet était dans l'intérêt public. Ce volume met aussi en lumière certaines des opinions et préoccupations les plus fréquemment exprimées par les participants à l'audience. Les recommandations et décisions de l'Office à l'égard du projet y sont présentées, au même titre que d'autres recommandations portant sur des principes directeurs que les trois membres constituant le comité d'audience formulent à l'intention de l'organisme de réglementation dans son ensemble et des différentes parties prenantes.

Pour sa part, le volume II du rapport renferme une description de tous les éléments du projet. Il décrit en détail l'évaluation faite par l'Office des divers facteurs environnementaux et socioéconomiques en présence, des questions autochtones et de consultation publique ainsi que de la faisabilité économique du projet. Il comprend par ailleurs une évaluation détaillée de la façon dont la canalisation 3 existante (selon la définition qui en est donnée dans le volume II) sera désaffectée et précise aussi, pour la canalisation 3 de remplacement (toujours selon la définition qui en est donnée dans le volume II), comment celle-ci sera construite et exploitée.

Ensemble, les deux volumes précités constituent les motifs des recommandations formulées et des décisions rendues pour le projet.

1.2 Contexte du programme de remplacement de la canalisation 3

Le projet constitue une étape importante dans le cycle de vie de la canalisation 3. Le remplacement d'un pipeline représente une façon parmi d'autres d'assurer une poursuite de l'exploitation sans danger. Dans le cas présent, si la canalisation 3 existante n'était pas mise hors service, des restrictions de pression permanentes et des réparations constantes s'imposeraient, notamment sous forme de fouilles d'intégrité exhaustives, sur maintes années. Par contre, la nouvelle canalisation 3 de remplacement sera construite en respectant les normes actuelles pour une exploitation encore plus sécuritaire et fiable. C'est là un avantage de taille qui découle du projet.

L'Office réglemente les pipelines interprovinciaux et internationaux en sol canadien, ce qui comprend la canalisation 3, pendant tout leur cycle de vie, soit de l'étape de la conception et de la construction jusqu'à une éventuelle cessation d'exploitation après désaffectation. Le rôle de l'Office ne se limite pas à l'approbation d'un projet et porte aussi sur la protection des personnes comme de l'environnement tout au long du cycle de vie d'un pipeline. En ayant recours à divers moyens allant des règlements aux conditions propres à un projet en précis, l'Office impose aux sociétés pipelinières différentes exigences portant sur la sécurité et l'environnement. Entre autres choses, les exploitants ont ainsi l'obligation d'assurer sans relâche l'entretien de leurs pipelines, d'effectuer les réparations qui s'imposent et d'apporter des améliorations au besoin. Il peut toutefois arriver qu'après un certain temps, la meilleure façon de maintenir l'intégrité d'un pipeline consiste à en remplacer les conduites par de nouvelles plutôt que de constamment réparer les anciennes. L'Office a la conviction que c'est le cas pour la canalisation 3 existante.

Le projet n'en est pas un auquel on pourrait greffer le qualificatif de « zone verte ».
La canalisation 3 existante, qui a été construite il y a 40 ans et qui sera mise hors service dans le cadre du projet, est située à l'intérieur d'un couloir pipelinier qui existe depuis longtemps et qui renferme jusqu'à six pipelines en activité rapprochés les uns des autres. Dans la vaste majorité des cas, le tracé de la nouvelle canalisation 3 de remplacement suivra des perturbations linéaires existantes, dont ce couloir, qui permet d'acheminer du pétrole de l'Ouest canadien afin de lui donner accès à des marchés au Canada et aux États-Unis (Ontario et Québec, Midwest septentrional et méridional, centre du continent et côte américaine du golfe du Mexique).

La contigüité de ce projet et du large couloir comporte plusieurs avantages. Au nombre de ceux-ci on relève la possibilité d'apprentissage à partir de l'expérience préalablement acquise en exploitation et en environnement, ainsi que des liens déjà noués avec les parties prenantes et les groupes autochtones.

L'Office a entendu le témoignage de participants à l'audience au sujet des avantages associés au projet. Il a aussi reçu des documents à l'appui de celui-ci de parties prenantes et groupes autochtones divers. Un certain nombre de préoccupations et d'objections par rapport au projet

ont également été soulevées. Même si le projet rehaussera, dans l'ensemble, la sécurité du pipeline, il nécessitera néanmoins des travaux de construction de Hardisty, en Alberta, jusqu'à Gretna, au Manitoba. Il aura par conséquent des incidences négatives sur les personnes et sur l'environnement qui nécessitent la prise de mesures d'atténuation. L'Office a réalisé une évaluation environnementale et socioéconomique poussée, tel qu'il est exigé dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012) [la LCEE (2012)] et dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*). Cette évaluation porte sur la totalité du projet et prend en compte les opinions de même que les préoccupations exprimées par les participants à l'audience.

1.3 Rôle de l'Office national de l'énergie

L'Office national de l'énergie est un organisme fédéral indépendant qui réglemente plusieurs aspects du secteur énergétique au Canada en mettant la sécurité des Canadiens et la protection de l'environnement au cœur de ses priorités. Son mandat consiste à réglementer les pipelines, la mise en valeur des ressources énergétiques et le commerce de l'énergie dans l'intérêt public canadien.

La demande visant le projet fait que l'Office doit formuler des recommandations et rendre des décisions en vertu de la *Loi*, de la LCEE (2012) et du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* (le *Règlement*).

La *Loi* exige de l'Office qu'il détermine si le projet est dans l'intérêt public général des Canadiens. Selon la description même de l'Office, l'intérêt public englobe les intérêts de tous les Canadiens; il s'agit d'un équilibre entre les considérations environnementales, économiques et sociales qui change en fonction de l'évolution des valeurs ou des préférences de la société. Pour décider si un projet est dans l'intérêt public, il faut exercer un pouvoir discrétionnaire après avoir mis en parallèle les avantages et les inconvénients associés au projet en question.

L'évaluation des effets environnementaux et socioéconomiques éventuels du projet est une composante importante du processus de détermination de l'intérêt public par l'Office en vertu de la *Loi*. Il incombe également à l'Office de mener une évaluation environnementale du projet en vertu de la LCEE (2012). Il se penche alors sur les effets éventuels que le projet pourrait avoir sur les personnes et sur l'environnement ainsi que sur la façon dont ces effets pourraient être atténués. L'Office évalue ensuite l'importance des effets qui pourraient vraisemblablement subsister malgré la prise de mesures d'atténuation.

Dans son processus de détermination de l'intérêt public, l'Office accorde aussi beaucoup d'importance à la consultation, par la société, des personnes susceptibles d'être touchées par le projet.

Enfin, l'Office décide des conditions qu'il imposera dans l'intérêt public et pour atténuer les effets négatifs éventuels du projet.

Les recommandations formulées et les décisions rendues par l'Office au sujet du projet l'ont été après évaluation attentive des éléments de preuve versés au dossier de l'audience. Les audiences que tient l'Office sont publiques et conçues pour être constructives, équitables et efficientes. Chaque fois que l'Office reçoit une demande visant un projet particulier, il l'évalue dans un esprit quasi judiciaire, indépendamment du gouvernement, de l'industrie et des autres parties prenantes.

Tel qu'il est indiqué plus haut, l'Office joue son rôle d'organisme de réglementation tout au long du cycle de vie des installations et il exercera une surveillance réglementaire continue du projet. L'Office veillera dès à présent au respect des conditions propres au projet et des autres exigences réglementaires.

1.4 Évaluation environnementale et socioéconomique

1.4.1 Conclusion de l'Office au sujet de l'évaluation environnementale

L'Office a conclu que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants si les conditions qu'il a lui-même imposées et si les mesures d'atténuation ou de protection de l'environnement envisagées par Enbridge sont mises en application.

Pour en arriver à cette conclusion, l'Office a reconnu que le projet serait en grande partie confiné à un milieu environnant aux accents agricoles, à l'intérieur d'un couloir pipelinier qui existe depuis longtemps ou de terrains qui y sont adjacents. La région est donc ainsi déjà connue sur le plan environnemental et le projet peut profiter des leçons apprises auparavant. Pour illustrer ce qui précède, il faut savoir que les résultats d'activités de surveillance précédentes de milieux humides le long du couloir ont aidé à cerner les effets résiduels potentiels du projet sur de tels milieux. Ils ont également aidé à montrer l'efficacité des mesures d'atténuation.

Dans un nombre relativement restreint d'endroits, la canalisation 3 de remplacement s'éloigne du couloir établi, parfois afin d'éviter des utilisations des terres conflictuelles ou pour contourner des zones écologiquement vulnérables.

L'Office reconnaît aussi que le projet permettra d'éviter de ne pas constamment avoir à effectuer des travaux d'entretien et des réparations autour de la canalisation 3 existante, alors que certaines de ces activités, comme les fouilles d'intégrité, sont d'une intensité relativement élevée compte tenu de la perturbation du sol requise afin de dégager le pipeline, d'en analyser les imperfections et de le réparer au besoin.

1.4.2 Processus d'évaluation environnementale de l'Office

L'Office a réalisé l'évaluation environnementale du projet, qui comprend l'examen des effets cumulatifs, en respectant les exigences prévues dans la LCEE (2012). L'évaluation ainsi effectuée tient compte de tous les éléments de preuve versés au dossier de l'audience.

Les responsabilités environnementales et socioéconomiques de l'Office s'appliquent pendant l'intégralité du cycle de vie d'un pipeline. Elles comprennent l'obligation de mener une évaluation, fondée sur les éléments de preuve déposés, des effets éventuels dérivant de la construction et de l'exploitation d'un projet envisagé si celui-ci devait aller de l'avant. L'Office doit en outre surveiller la conformité aux exigences réglementaires et aux conditions propres au projet.

L'évaluation environnementale et socioéconomique de l'Office vise les objectifs suivants :

- que les effets potentiels d'un projet soient examinés attentivement avant que ne soit formulée toute recommandation ou rendue toute décision;
- que les projets ne soient pas susceptibles d'entraîner des effets négatifs importants ni de contribuer à produire des effets cumulatifs négatifs importants;
- que la population en général et les peuples autochtones aient la possibilité de participer de manière constructive au processus;
- que les processus ainsi que les décisions ou les recommandations de l'Office soient transparents et tiennent compte des observations faites par les personnes qui participent à l'évaluation environnementale ou au processus d'examen réglementaire.

L'Office a réalisé l'évaluation environnementale du projet, qui comprend l'examen des effets cumulatifs, en respectant les exigences prévues dans la LCEE (2012). Il s'est penché sur les effets que pourraient avoir la construction et l'exploitation de la canalisation 3 de remplacement, de même que la désaffectation de la canalisation 3 existante, sur l'environnement ou sur les personnes à proximité afin de voir comment ces effets pourraient être soit éliminés, soit réduits. L'Office a ensuite cerné les conditions qui seront imposées à l'égard du projet afin d'en atténuer les effets environnementaux éventuels (annexes III, IV et V).

Les participants à l'audience ont exprimé des préoccupations portant sur un éventail de questions environnementales et socioéconomiques, notamment par rapport aux répercussions sur la qualité de l'eau et de l'air, la végétation, les poissons, la faune et leur habitat, les ressources patrimoniales, l'usage des terres à des fins traditionnelles, les emplois et l'économie. L'Office a tenu compte de toutes ces questions.

Nombreuses ont été les préoccupations exprimées en rapport avec les conséquences d'un déversement d'importance pendant l'exploitation de la canalisation 3 de remplacement. À cet égard, l'Office juge à sa satisfaction qu'avec le recours à de nouveaux matériaux, aux techniques de construction modernes et aux pratiques d'exploitation actuelles, on peut s'attendre à une probabilité de défaillance moins grande pour la canalisation de remplacement que pour celle existante. De la même manière, le positionnement stratégique des vannes et une instrumentation plus présente tout le long du tracé font en sorte qu'il est probable que les conséquences d'une éventuelle défaillance soient moins grandes pour la canalisation de remplacement que pour celle existante. Une des caractéristiques majeures du projet est qu'il permet de rehausser le degré de sécurité sur l'ensemble de la canalisation 3.

L'Office est conscient de l'importance d'une gestion efficace des situations d'urgence, qui passe par la formation des parties prenantes et des premiers intervenants, de même que par une bonne communication et une bonne coordination avec eux. C'est dans cet esprit qu'il impose une condition exigeant d'Enbridge qu'elle tienne des exercices d'intervention d'urgence dans chaque province que le pipeline traverse. Cette condition aidera à se préparer à d'éventuelles urgences, tout comme les autres exigences imposées par l'Office en matière de consultation et de gestion de telles situations (notamment celles précisées dans le *Règlement*).

On trouvera au chapitre 3 du volume II davantage de renseignements sur la conception, la construction et l'exploitation de la canalisation 3 de remplacement ainsi que sur la gestion des situations d'urgence. Pour leur part, tous les détails de l'évaluation environnementale de l'Office sont présentés au chapitre 7 de ce même volume II.

1.5 Désaffectation de la canalisation 3 existante

1.5.1 Conclusion de l'Office au sujet de la désaffectation

Sous réserve des diverses conditions qu'il a imposées à ce sujet, l'Office estime approprié dans les circonstances actuelles le plan de désaffectation d'Enbridge, qui prévoit entre autres choses de laisser sur place la canalisation 3 existante.

Quand il a évalué le plan de désaffectation d'Enbridge pour la canalisation 3 existante, l'Office a tenu compte des opinions exprimées par tous les participants à l'audience. Sur cette question, il a reçu un nombre limité de demandes pour le retrait complet de la canalisation.

Les propriétaires fonciers ont très peu participé au processus d'audience, ce qui semble en grande partie être le résultat des efforts déployés par Enbridge pour résoudre leurs préoccupations, notamment par la voie de la négociation d'ententes de règlement globales avec les Canadian Association of Energy and Pipeline Landowners Associations, Manitoba Pipeline Landowners Association et Saskatchewan Association of Pipeline Landowners. L'Office juge positives ces ententes négociées et favorise le recours à une telle façon de procéder afin de

trouver des solutions qui conviennent à toutes les parties. Il estime qu'il s'agit d'un facteur qui en dit long sur le caractère raisonnable du plan de désaffectation d'Enbridge. L'Office s'attend qu'Enbridge poursuive ses consultations auprès des propriétaires fonciers ainsi que des autres parties touchées par le projet et qu'elle tienne compte, de façon constructive, de l'information présentée et des préoccupations soulevées.

La canalisation 3 existante se trouve à l'intérieur d'un couloir qui renferme jusqu'à six pipelines rapprochés les uns des autres. Enbridge a fait la preuve devant l'Office des risques, pour la sécurité et l'environnement, associés à des travaux d'excavation en vue du retrait de la canalisation, qui comprennent notamment la possibilité d'endommager ou de perforer des pipelines adjacents en activité et les torts à l'environnement qui pourraient en découler. Les éléments de preuve visant à persuader l'Office des avantages d'un retrait de la canalisation 3 existante étaient trop minces comparativement aux risques que cela comporte pour le moment.

L'Office tient à souligner que sa décision quant au retrait ou non de la conduite est fondée sur le dossier de la preuve constitué dans ce cas précis. Il en a pris connaissance dans sa totalité, sans préférence préalable pour une solution par rapport à une autre. La décision rendue par l'Office ici ne signifie nullement qu'il n'ordonnera jamais le retrait d'un pipeline si la preuve le justifie, non plus qu'il n'ordonnera pas ultérieurement le retrait de la canalisation 3 existante si les circonstances devaient changer. Les conditions imposées par l'Office, que ce soit à propos de la surveillance continue du projet et des rapports à intervalles réguliers d'Enbridge ou de la possibilité de prendre des mesures supplémentaires, rendent bien compte de ce qui précède.

1.5.2 Recommandation du comité d'audience à l'égard de principes directeurs sur la désaffectation

Le comité d'audience recommande que l'Office élargisse le champ de son évaluation et de sa consultation pour ce qui est des principes directeurs ainsi que du cadre réglementaire s'appliquant aux dernières étapes du cycle de vie d'un pipeline, dont la désaffectation et la cessation d'exploitation.

Le comité d'audience destine cette recommandation à l'Office dans son ensemble pour un certain nombre de raisons. Le projet comprend un volet de désaffectation d'une ampleur jusqu'ici inédite. Il est probable qu'au fil du vieillissement de l'infrastructure pipelinière de compétence fédérale, d'autres demandes de désaffectation et de cessation d'exploitation à aussi grande échelle seront portées à l'attention de l'Office. De cette situation découlera un intérêt accru à l'endroit des questions de désaffectation et de cessation d'exploitation, notamment en ce qui concerne les démarches et méthodes appropriées, la surveillance, l'application des résultats de nouveaux travaux de recherche et l'adoption de nouvelles technologies, sans oublier la question de savoir quand il faut retirer le pipeline et quand il vaudrait mieux le laisser sur place.

Qui plus est, l'adoption de la *Loi sur la sûreté des pipelines* en juin 2015 (qui prendra effet en juin 2016) modifie grandement la situation qui prévaut actuellement et améliorera la surveillance réglementaire des pipelines par l'Office après leur cessation d'exploitation.

Dans la foulée de la présente recommandation à l'égard de principes directeurs, l'Office devrait continuer d'engager les parties prenantes et de prendre en considération leur rétroaction. Le comité d'audience est d'avis que l'Office devrait tenter de déterminer si l'étape de la désaffectation est toujours utile et réellement efficace. Il devrait aussi s'efforcer d'éclaircir ses attentes et ses exigences, quant aux demandes de désaffectation et de cessation d'exploitation, en fonction de divers scénarios, dont certains où les couloirs pipeliniers sont empruntés par plus d'un pipeline.

Le *Guide de dépôt* de l'Office exige des demandeurs qu'ils fournissent des évaluations et des études à l'appui du choix effectué entre cessation d'exploitation du pipeline en le laissant sur place ou retrait de la canalisation. Toutefois, tant pour la désaffectation que pour la cessation d'exploitation, l'Office devrait envisager la possibilité de toujours exiger des demandeurs des renseignements précis au sujet des mesures d'atténuation qui seraient requises pour le retrait du pipeline en toute sécurité, notamment dans le contexte d'éventuels impacts environnementaux, peu importe si le plan envisagé consiste à laisser la conduite sur place. Cette information permettrait à l'Office et aux participants à l'audience d'examiner plus en détail les différentes possibilités qui s'offrent pour le retrait du pipeline, lorsque les circonstances s'y prêtent et que la preuve le justifie.

L'Office a déjà en partie entrepris le travail, notamment en publiant la rubrique K de son *Guide de dépôt* et en modifiant les notes d'orientation relatives aux dispositions visant la désaffectation aux termes du *Règlement* en décembre 2014, mais on peut faire davantage. Selon le comité d'audience, les principes directeurs et le cadre réglementaire de l'Office se doivent d'évoluer au rythme du contexte législatif, en tenant compte de la probabilité que d'autres demandes de désaffectation et de cessation d'exploitation d'envergure suivront.

1.5.3 Conditions relatives à la désaffectation imposées par l'Office

L'Office a imposé des conditions en rapport avec la désaffectation de la canalisation 3 existante afin que les travaux soient effectués sans danger, que l'environnement soit protégé, que les parties prenantes continuent d'être consultées et que la situation du pipeline désaffecté sur place soit évaluée à intervalles réguliers.

À la lumière du fait qu'Enbridge n'entend pas désaffecter la canalisation 3 existante avant encore plusieurs années (tant que la canalisation 3 de remplacement n'aura pas été mise en service) et que certains détails du plan de désaffectation devront être peaufinés, que d'autres travaux de recherche et de développement devront être menés, il faudra que la société dépose des documents supplémentaires devant l'Office avant d'entreprendre les activités de désaffectation.

Ces documents comprennent un plan de désaffectation définitif détaillé et un rapport d'évaluation quant à une façon de procéder peu perturbatrice.

Les incidences à long terme de la désaffectation sur place de la canalisation 3 existante sont nécessairement incertaines. Quoique cela soit improbable en raison de l'application des mesures d'atténuation prévues, il est possible que des effets négatifs se manifestent dans nombre d'années. Il importe donc de mettre en place un solide plan de surveillance pour assurer la prise de mesures correctives et de gestion adaptative au besoin. Les résultats de la surveillance, au même titre que toute mesure corrective qui pourrait être prise, doivent être transparents aux yeux des parties susceptibles d'être touchées et la consultation doit se poursuivre. Par conséquent, les conditions imposées comprennent le dépôt, par Enbridge, d'un programme de surveillance des mesures de désaffectation et de rapports sur les résultats de la surveillance exercée, devant l'Office et les parties prenantes. La société sera par ailleurs tenue d'aviser l'Office et d'obtenir son aval si certaines mesures correctives ou de gestion adaptative devaient être prises une fois la canalisation 3 existante désaffectée.

La présence d'autres pipelines en exploitation dans le couloir restreint actuellement la capacité d'Enbridge de prendre certaines des mesures qui devraient l'être à cette étape du cycle de vie de la canalisation 3 existante, comme le retrait des installations hors terre là où elles coexistent avec d'autres. La société a suggéré que l'Office exige qu'elle dépose un plan, quant à l'exécution de ces travaux en suspens, au moment où le dernier pipeline en activité dans le couloir cessera d'être exploité. L'Office convient qu'il devrait évaluer et approuver ces travaux avant qu'ils soient menés. Cependant, à son avis, cela devrait se faire par la voie d'une future demande de cessation d'exploitation et non par la simple approbation d'un plan.

Une future demande de cessation d'exploitation traitera d'absolument toutes les mesures encore à prendre à cette étape du cycle de vie de la canalisation 3 existante, notamment celles pouvant être requises compte tenu des circonstances qui pourraient alors exister. Cette façon de procéder correspond à ce qui est énoncé à la rubrique K du *Guide de dépôt* et dans les notes d'orientation précitées sur la désaffectation, lesquelles indiquent clairement qu'une demande de cessation d'exploitation devra être présentée à l'Office pour tout pipeline précédemment désaffecté.

Par ailleurs, une future demande de cessation d'exploitation donnera l'occasion aux parties prenantes et groupes autochtones, au moment opportun, de faire entendre à l'Office toute question ou toute préoccupation qu'ils pourraient avoir. Elle permettra aussi d'évaluer les activités restantes à la lumière des exigences et critères alors applicables.

L'Office impose donc une condition exigeant d'Enbridge qu'elle dépose une demande de cessation d'exploitation une fois qu'il sera possible de passer aux étapes restantes du cycle de vie de la canalisation 3 existante (à l'exception de la surveillance continue) ou lorsqu'il ordonnera à la société de le faire, soit pour le pipeline dans son intégralité, soit pour une partie de celui-ci.

L'Office impose par ailleurs une condition exigeant qu'Enbridge, une fois la canalisation désaffectée, produise un rapport quinquennal sur l'état du couloir. L'information ainsi présentée l'aidera à évaluer comment les choses se déroulent dans le couloir, notamment quant au caractère approprié de conserver la canalisation 3 existante sur place.

Tous les détails de l'évaluation qu'a faite l'Office au sujet de la désaffectation de la canalisation 3 existante sont présentés dans le volume II et principalement regroupés dans le chapitre 4.

1.6 Opinions et préoccupations des groupes autochtones

Au moment d'évaluer le projet, l'Office s'est en outre penché sur le degré de consultation des groupes autochtones par Enbridge. Il a aussi tenu compte des opinions et préoccupations exprimées par ces groupes, des incidences éventuelles sur leurs droits et intérêts ainsi que des mesures proposées afin d'éviter ou d'atténuer de telles incidences.

L'Office a exigé d'Enbridge qu'elle fournisse de l'information au sujet des consultations menées auprès des groupes autochtones et des préoccupations alors soulevées par ceux-ci. Il a aussi entendu directement nombre de groupes autochtones, notamment pendant le volet de l'audience consacré à la présentation de la preuve traditionnelle orale, où des Aînés, entre autres, ont parlé de leur histoire et de leur culture, de l'utilisation qu'ils faisaient des terres et de l'eau ainsi que des incidences que le projet pourrait avoir sur eux.

L'Office a pu constater tout un éventail de rétroaction par rapport au projet de la part des groupes autochtones. Certains y étaient en faveur, d'autres non. Toutefois, sans égard à la position adoptée, des opinions et préoccupations étaient communes et ont été exposées par plus d'un groupe, parfois même par plusieurs.

Nombreux étaient les groupes autochtones qui ont expliqué leur rôle en tant que gardiens des terres et de l'eau. Ils ont alors souligné l'importance de leurs responsabilités à cet égard de manière à assurer un environnement sain aux générations futures. Pour certains, cela signifie une participation au projet à la fois directe, constructive et poursuivie.

L'Office a entendu des témoignages sur l'importance d'intégrer dans l'évaluation environnementale les données présentées par les groupes autochtones au sujet de l'utilisation des terres à des fins traditionnelles. Les groupes en question ont bien fait valoir devant l'Office l'importance primordiale des terres, de l'eau et des ressources naturelles dans leur histoire, leur identité et leur spiritualité, précisant que les torts causés auraient de graves répercussions sur leur bien-être et leur identité culturelle.

L'Office a aussi entendu des témoignages portant sur l'importance de relations saines et de partenariats constructifs renouvelés à intervalles réguliers, ainsi que sur l'interdépendance qui

existe aux yeux des peuples autochtones entre processus et substance. Il a pris connaissance de préoccupations exprimées quant au caractère inadéquat des consultations lorsque la canalisation 3 a été construite à l'origine et à l'effet qu'Enbridge cesserait de consulter une fois le projet approuvé.

Bien que ce qui précède ne présente pas toutes les opinions et préoccupations mises de l'avant par les groupes autochtones au sujet du projet, les exemples précités comptent parmi les principaux témoignages entendus par l'Office dans ce contexte. Toutes les opinions et préoccupations exprimées ont permis à l'Office de dégager deux grandes constatations au sujet de la consultation des groupes autochtones ainsi que de la surveillance continue du projet par ceux-ci. Ces constatations sont décrites ci-après. Pour connaître l'opinion complète de l'Office au sujet des préoccupations soulevées par les groupes autochtones et pour prendre connaissance de ses autres conclusions, le lecteur est prié de consulter le volume II du présent rapport.

1.6.1 Opinion de l'Office quant à l'importance d'une consultation continue des groupes autochtones

L'Office estime qu'une belle occasion est ici présentée à Enbridge pour qu'elle ravive ses relations avec les groupes autochtones et même qu'elle les améliore dans certains cas. Une surveillance exercée par ces groupes est l'une des avenues que la société peut emprunter afin de continuer de consulter ces groupes, ainsi que pour évaluer les futures incidences du projet et les atténuer.

Pour les motifs évoqués au chapitre 6 du volume II, l'Office juge qu'à ce jour, la consultation des groupes autochtones par Enbridge sur le projet a été suffisante. Cependant, au même titre que l'intégrité du pipeline, les relations avec les personnes touchées doivent elles aussi être préservées et améliorées au besoin. Le projet, qui représente une étape importante dans le cycle de vie de la canalisation 3, laquelle est située le long d'un large couloir pipelinier, donne la possibilité unique de voir comment améliorer sans relâche la consultation constructive de tous ceux qui sont touchés.

Comme c'est le cas de tous les promoteurs, l'Office s'attend d'Enbridge qu'elle poursuive ses consultations pendant tout le cycle de vie du projet. La société devrait s'engager dans un dialogue permanent et tenir compte de façon constructive de l'information qui sera présentée, tout comme des préoccupations qui seront exprimées, par les groupes autochtones à l'avenir, ce qui comprend celle sur l'utilisation des terres à des fins traditionnelles qui pourrait lui être fournie une fois conclu le processus d'audience de l'Office.

Tel qu'il a été mentionné plus haut, plusieurs groupes autochtones ont exprimé le souhait d'une participation au projet à la fois directe, constructive et poursuivie. Certains de ces groupes ont expliqué que cela favoriserait à la fois la gérance de l'environnement et la protection des ressources patrimoniales ainsi que culturelles. Certains encore ont en outre expliqué que leur

capacité de bénéficier eux aussi du projet s'en trouverait facilitée. Pour sa part, Enbridge s'est engagée à ce que les populations autochtones tirent avantage du projet.

Des groupes autochtones ont indiqué que la surveillance constituait l'un des moyens envisagés pour prendre part au projet. Toutefois, compte tenu du grand nombre de groupes autochtones consultés (autour de 150), Enbridge a dit douter qu'il soit possible de tous les inclure dans le cadre d'une telle activité tout en faisant en sorte que la construction du projet se déroule de façon sûre et efficace. Elle a donc plutôt proposé d'élaborer un plan visant à permettre aux groupes intéressés d'observer le déroulement des travaux sur le chantier et de poser des questions.

À la lumière de la preuve versée au dossier pendant l'audience, l'Office impose deux conditions précises pour le projet et sur lesquelles il souhaite s'étendre un peu plus ici.

La première des conditions évoquées ci-dessus consiste à exiger d'Enbridge qu'elle élabore et dépose devant l'Office, pour approbation, des plans de consultation future des groupes autochtones. De tels plans doivent être mis au point en réelle collaboration avec lesdits groupes et doivent rendre compte d'une coordination avec ceux-ci plutôt que d'une simple distribution d'information. Cela signifie que la société doit faire la preuve qu'elle a répondu aux préoccupations soulevées et qu'elle y a donné suite dans la mesure du raisonnable. Les plans doivent également respecter les intérêts culturels des groupes autochtones, sans égard à la nature de l'utilisation des terres dans la zone du projet (par exemple, terres publiques inoccupées ou occupées ou encore terrains privés). Enbridge et les groupes autochtones participants sont invités à être novateurs en vue d'améliorer les modes de consultation futurs pendant l'exploitation de la canalisation 3 de remplacement et une fois que la canalisation 3 existante aura été désaffectée.

La seconde condition sur laquelle l'Office souhaite s'attarder exige que la société élabore et dépose devant lui un plan de surveillance autochtone à l'étape de la construction de la canalisation 3 de remplacement, plus précisément pour la construction des installations pipelinières visées par l'article 52 de la *Loi*. L'Office comprend les inquiétudes exprimées par Enbridge à l'effet qu'elle ne pouvait pas embaucher quelque 150 surveillants autochtones pour le projet tout en assurant la sécurité et l'efficience de celui-ci. Il tiendra compte de ce facteur au moment de l'examen du plan et même s'il ne s'attend pas à ce que la société embauche 150 surveillants, il y a moyen de parvenir à une entente raisonnable. L'Office s'attend d'Enbridge qu'elle déploie les efforts voulus pour permettre une surveillance active lorsque cela est souhaité, raisonnable et sans danger, ce qui n'exclut pas du plan envisagé des visites d'observation sur les lieux. Si la société ne peut pas raisonnablement exaucer le souhait exprimé par un groupe autochtone de participer à la surveillance, elle devra en fournir l'explication à l'Office.

1.6.2 Recommandation du comité d'audience à l'égard de principes directeurs sur la surveillance par des groupes autochtones

Le comité d'audience recommande que l'Office, le secteur pipelinier et les groupes autochtones collaborent en vue de créer un ensemble de principes assortis d'objectifs ou une approche cadre qui favoriseront l'élaboration de programmes de surveillance autochtone en présence de projets pipeliniers d'envergure.

Dans le cas du projet visé ici, l'Office exercera son devoir de surveillance réglementaire afin d'examiner attentivement le plan de surveillance autochtone d'Enbridge ainsi que la façon dont il a été élaboré et sera mis en œuvre. De plus, il tiendra compte de l'efficacité réelle du plan en vue d'une amélioration continue.

La question de la surveillance autochtone de projets pipeliniers ne devrait cependant pas se limiter au respect des conditions imposées pour le projet. Le comité d'audience est d'avis que cette façon de procéder portera fruit si toutes les parties, l'Office y compris au besoin, s'allient et mettent l'épaule à la roue le moment venu. Il recommande que l'Office collabore avec toutes les parties pour faciliter les échanges sur cette question. En outre, il estime qu'un ensemble de principes assortis d'objectifs ou une approche cadre pourraient être mis de l'avant en collaboration afin d'aider à l'élaboration de programmes de surveillance autochtone en présence de projets pipeliniers d'envergure.

1.7 Recommandations et décisions relatives au projet

1.7.1 Recommandations formulées en vertu de l'article 52 de la *Loi* et de la LCEE (2012)

En vertu de l'article 52 de la *Loi*, l'Office recommande qu'un certificat d'utilité publique soit délivré pour la construction ainsi que pour l'exploitation du pipeline et des installations connexes visés par l'article 52, selon la définition qui en est donnée dans le volume II.

L'Office a précisé les conditions (à l'annexe III du présent rapport) qu'il juge nécessaires ou souhaitables, dans l'intérêt public, d'assortir au certificat si le gouverneur en conseil lui donne instruction de le délivrer.

Aux termes de l'article 29 de la LCEE (2012), l'Office estime qu'avec l'application de ses propres recommandations greffée à la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement et d'atténuation avancées par Enbridge, le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Le présent rapport comprend en outre des programmes de suivi recommandés par l'Office et devant être adoptés dans le cadre du projet.

1.7.2 Décision rendue en vertu de l'article 58 de la *Loi*

L'Office a décidé de rendre une ordonnance autorisant la construction et l'exploitation des installations visées par l'article 58, selon la définition qui en est donnée dans le volume II, en plus de soustraire Enbridge à l'application des dispositions de l'alinéa 30(1)*a*) ainsi que des articles 31 et 33 de la *Loi*, sous réserve des conditions énoncées à l'annexe IV du présent rapport.

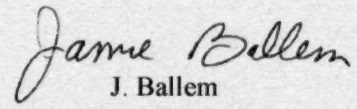
L'Office ne répond pas favorablement à la demande de la société visant à la soustraire à l'application des dispositions de l'alinéa 30(1)*b*) ou de l'article 47 de la *Loi*. Par conséquent, Enbridge est tenue de présenter une demande d'autorisation de mise en service des installations visées par l'article 58.

L'Office estime que les installations visées par l'article 58 ne sont requises ou dans l'intérêt public que si le gouverneur en conseil lui donne instruction de délivrer un certificat pour le pipeline et les installations visés par l'article 52. Par conséquent, l'ordonnance est assujettie à l'approbation, par le gouverneur en conseil, du pipeline et des installations visés par l'article 52. Le cas échéant, l'Office la rendra en même temps qu'il délivrera le certificat.

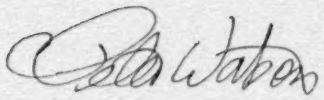
1.7.3 Décision rendue en vertu de l'article 45.1 du *Règlement*

L'Office a décidé de rendre une ordonnance autorisant la désaffectation de la canalisation 3 existante, selon la définition qui en est donnée dans le volume II, sous réserve des conditions énoncées à l'annexe V du présent rapport.

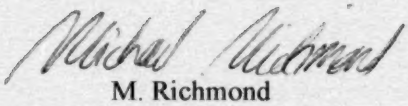
Le projet a fait l'objet d'une demande examinée par l'Office regroupant la désaffectation de la canalisation 3 existante, la construction de la canalisation 3 de remplacement et l'exploitation de cette dernière. La désaffectation ne pouvant survenir sans la mise en service préalable de la canalisation 3 de remplacement, l'ordonnance est assujettie à l'approbation, par le gouverneur en conseil, du pipeline et des installations visés par l'article 52. Le cas échéant, l'Office la rendra en même temps qu'il délivrera le certificat.



J. Ballem
Membre présidant l'audience



C. P. Watson
Membre



M. Richmond
Membre

Calgary (Alberta)

Avril 2016